

# Όρια Κοινωνικής Πολιτικής;<sup>1</sup>

Δημήτρης Βενιέρης

## Εισαγωγή

Η αναζήτηση των ορίων της κοινωνικής πολιτικής -είτε ως συναρπαστικού επιστημονικού πεδίου, είτε ως θεμελιώδους κοινωνικής δράσης- αποτελεί μια πρωταρχική διαχρονικά αναδίφηση των μελετητών της.<sup>2</sup> Συνδέεται με τη διερεύνηση εννοιών όπως η κοινωνική δικαιοσύνη ή ο αλτροϊσμός και διαδικασιών όπως η αναδιανομή πόρων ή η κοινωνική προστασία. Απηχεί τα όρια της κοινωνικής αλληλεγγύης. Αντανακλά ηθικές και φιλοσοφικές αξίες. Αναπαράγει ατομικά και κοινωνικά πρότυπα. Ακροβατεί στα όρια μεταξύ δημοκρατίας και κοινωνικού ελέγχου. Ακτινοβολεί ιδεολογικές αποχρώσεις και πολιτικές επιρροές. Αντικατοπτρίζει την αντίληψη για τη σχέση οικονομίας και κοινωνίας. Αποκρυσταλλώνει, εν πολλοίς, τη δυναμική της εξέλιξης της κοινωνικής πολιτικής η οποία διαμορφώνει και τη δυναμική του εύρους των ορίων της.

Η αναζήτηση των ορίων της κοινωνικής πολιτικής είναι παράλληλα μια απόπειρα ιχνογράφησης μιας αλληλεπίδρασης που συναρτάται με σύνθετες συνιστώσες. Της αλληλεπίδρασης μεταξύ της μελέτης και της εφαρμογής της. Οριοθετείται σε δύο πτυχές νομιμοποίησης της κοινωνικής πολιτικής: Πρώτον, στα πεδία τα οποία παρεμβαίνει. Δεύτερον, στο βαθμό τον οποίο παρεμβαίνει.

Το κείμενο καταρχήν αναφέρεται στην έννοια και τη φύση της κοινωνικής πολιτικής -αναδεικνύοντας τις εγγενείς δυσχέρειες της μελέτης των ορίων της. Στη συνέχεια εστιάζει πρωταρχικά στην αναδιανεμητική λειτουργία της -που δικαίως θεωρείται η πεμπτούσια της. Κατόπιν, προσεγγίζει τη σχέση οικονομικής

και κοινωνικής πολιτικής -που περιγράφει το πρότυπο της αλληλεπίδρασης οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης. Η προσέγγιση είτε θεωρεί την κοινωνική πολιτική ως θεμελιώδη διεργασία για την ενίσχυση της κοινωνικής δικαιοσύνης και συνοχής, είτε ως μοχλό εργασιακής ειρήνης για οικονομική ανάπτυξη -σύμφωνα με την κυρίαρχη άνωθεν (κυβερνητική) ή έξωθεν (υπερεθνική) εργαλειακή της προσέγγιση. Στο δεύτερο μέρος, διερευνώνται τα νέα όρια της κοινωνικής πολιτικής -κύριες πτυχές των επιδράσεων της παγκοσμιοποίησης, η κυοφορούμενη αποδυνάμωση του εθνικού κράτους, η πολυθρύλητη «κρίση» της- που συνδιαμορφώνουν νέους όρους άσκησης της. Στην κατεύθυνση αυτή παρουσιάζεται τέλος συνοπτικά και το αναδυόμενο ζήτημα της «Παγκόσμιας Κοινωνικής Πολιτικής» (Global Social Policy). Όπως διαφαίνεται στην εποχή «της ύστερης νεωτερικότητας», η πολυσχιδής φύση αλλά και ο αντιφατικός χαρακτήρας της κοινωνικής πολιτικής επαναβεβαιώνουν τον -ούτως ή άλλως- ουσιώδη ρόλο της αλλά επαναπροσδιορίζουν τη μορφή της.

Τι είναι όμως επιτέλους κοινωνική πολιτική; Η μελέτη των κοινωνικών υπηρεσιών -που αποσκοπούν, ποιούς αφορούν και γιατί, πως λειτουργούν και με ποιά αποτελέσματα; Η διερεύνηση των κοινωνικών αναγκών και η αναζήτηση τρόπων κάλυψής τους; Η αντιμετώπιση των «προβλημάτων της καθημερινότητας»; Η συλλογική στήριξη των ευάλωτων ή εξαρτημένων κοινωνικών ομάδων; Η σοσιαλιστικής ρίζας επιδίωξη κοινωνικής αλλαγής για κοινωνική δικαιοσύνη μέσω ρύθμισης της διανομής των πόρων; Η φιλελεύθερης καταβολής επιδίωξη συντήρησης του καπιταλιστικού συστήματος για κοινωνικό έλεγχο μέσω ρύθμισης της εργατικής αναπαραγωγής; Η παροχή κοινωνικών επιδομάτων ή διασφάλιση κοινωνικών δικαιωμάτων; Η συνολική διαδικασία αναδιανεμητικής λειτουργίας σε μια κοινωνία; Μίγμα δημόσιας ή/και ιδιωτικής δράσης, κρατισμού ή/και κοινωνίας των πολιτών, ηθικών αξιών ή/και πολιτικών σκοπιμοτήτων; Ελάχιστη παρέμβαση από ελάχιστο κράτος για ελάχιστους ενδεείς ή η πεμπτούσια της κρατικής υπόστασης που υιοθετεί όλους τους πολίτες; Παθητική φαρμακευτική καταστολή ή ενεργητική προληπτική αγωγή; Νεφελώδης

1. Οι Καθηγήτριες Κούλα Κασσιμάτη και Μαρία Πετμεζίδου καθώς και ο Αν. Καθηγητής Τάκης Καφετζής σχολίασαν εκδοχές του κειμένου αυτού συμβάλλοντας πολύτιμα στην άμβλυνση των ατελειών του. Τους ευχαριστώ θερμά. Ευελπιστώ στην υποστήριξη τους και στη συνέχεια γιατί η φύση της θεματολογίας του κειμένου απαιτεί πολύ μεγαλύτερη εμβάθυνση τα επόμενα χρόνια.

2. Ενδεικτικά μόνο αναφέρονται κάποιες κλασικές προσεγγίσεις όπως των Abel-Smith (1958), Marshall (1965), Titmuss (1968), (1974) και (1976), Donnison (1975), Rodgers κ.α. (1979), Culyer (1981), Berthoud (1985), Klein 1988, Bulmer κ.α. (1989).

δειπιστημονική προσέγγιση ή διαυγής κοινωνική ανάλυση; Δάνειο πολυεπιστημονικό εργαλείο ή αυτόνομη κοινωνική επιστήμη;

## A. Εμφανή & αφανή όρια κοινωνικής πολιτικής

### Έννοια

Η λογική άποψη ότι δεν υφίσταται ένας καθιερωμένος σαφής ορισμός της κοινωνικής πολιτικής λειτουργεί σε πρώτη ανάγνωση αποπροσανατολιστικά. Καταρχήν συνδέεται με την ελλιπή δυνατότητα απόδοσης του όρου από τη δεύτερη του συνιστώσα -η λέξη «πολιτική» ως συναίρεση δύο εννοιών δεν αποδίδει ενιαίο ρητό νόημα σε γλώσσες όπως τα γερμανικά, τα γαλλικά ή και τα ελληνικά.<sup>3</sup> Σύμφωνα με τον Marshall «Η κοινωνική πολιτική δεν είναι ένας τεχνικός όρος με μια ακριβή σημασία» (1965: 7). Ποιος όμως διαφωνεί ότι απλά είναι μια προμελετημένη παρέμβαση της κοινωνίας για να αναδιανείμει πόρους μεταξύ των μελών της ώστε να επιτευχθεί ένας στόχος ευρύτερης ή δικαιότερης ευημερίας; Όλοι γνωρίζουν τι σημαίνει ευρύτερη και οι περισσότεροι αντιλαμβάνονται ή διαισθάνονται τι σημαίνει δικαιότερη -πέρα από ενδιαφέρουσες φιλοσοφικά αναλύσεις για την ουτοπία που εμπεριέχει η έννοια της κοινωνικής δικαιοσύνης. Μήπως τότε η ασάφεια πηγάζει από την έννοια και το περιεχόμενο της ευημερίας;

Κοινωνική πολιτική δεν είναι οιαδήποτε κοινωνική δράση ή παρέμβαση. Η διαμόρφωση κοινωνικών πολιτικών συνδέεται με στόχους κοινωνικής αλλαγής και άμβλυνσης των ανισοτήτων. Βεβαίως, καμία περιοχή δημόσιας πολιτικής δεν είναι συμπαγής και οι πολιτικές σε μια περιοχή επηρεάζουν τις πολιτικές σε άλλες περιοχές. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα για τις κοινωνικές πολιτικές, των οποίων η κοινωνική επίπτωση εξαρτάται από τον τρόπο αλληλεπίδρασης τους (Hill 1997: 11). Είναι μια διαδικασία όχι απρόσκοπτη ή ευχερής -διότι εμπεριέχει συγκρούσεις σε διάφορα επίπεδα, και κατά συνέπεια όχι απαραίτητα επιτυχής.

Οι πολιτικές εν γένει δεν είναι ποτέ άμοιρες κοινωνικών επιπτώσεων. Οι πολιτικές όμως καθίστανται εστιασμένα κοινωνικές, όταν σχετίζονται με την κατανομή πόρων και ευκαιριών μεταξύ δυνάμει ανταγωνιζόμενων ομάδων. Όταν επιδρούν στις σχέσεις

μεταξύ ομάδων και τη θέση τους στην κοινωνία, την αυτοεκτίμηση τους, τη δύναμη τους και την πρόσβαση τους σε ευρύτερες κοινωνικές δυνατότητες (Donnison 1975: 26). Όταν επιδιώκουν την ειρηνική αλλαγή για μια δικαιότερη κοινωνία -να μεταβάλλουν μια δεδομένη τάξη πραγμάτων, να κάνουν τα πράγματα διαφορετικά. Όταν παρεμβαίνουν για να μετριάσουν τις δυνάμεις της αγοράς ή τα αποτελέσματα μιας κακοτυχίας. Όταν, εν ολίγοις, δεν είναι ουδέτερες στο περιεχόμενο και την ιδεολογία και επιφέρουν στοχευμένες κοινωνικές επιπτώσεις.

Οιοδήποτε εγχείρημα κοινωνικής πολιτικής δεν εμπεριέχει την ίδια δυναμική άμβλυνσης των ανισοτήτων. Είναι μικρότερης εμβέλειας η οριζόντια αναδιανεμητική επιλεκτική κοινωνική ασφάλιση. Είναι μεγαλύτερης εμβέλειας η κάθετα αναδιανεμητική καθολική κοινωνική πρόνοια ή το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα. Δεν είναι κοινωνική πολιτική η παραγωγή των μισθολογικών σε συνταξιοδοτικές ανισότητες αλλά είναι τα ελάχιστα ημερομίσθια ή οι κατώτατες συντάξεις. Είναι θεμελιωδώς καθολικές πολιτικές για υγειονομική περίθαλψη ή τη διασφάλιση δικαιωμάτων κοινωνικής συμμετοχής. Είναι, στο πλαίσιο όμως μιας ολοκληρωμένης κοινωνικής λειτουργίας, η πολιτική θετικών διακρίσεων για την προστασία των πλέον ευάλωτων κοινωνικών ομάδων ή εκείνων που έχουν μεγαλύτερη ανάγκη.

Ο ίδιος ο Marshall την οριοθετεί στη συνέχεια σαν «την πολιτική των κυβερνήσεων που σχετίζεται με ενέργειες που έχουν άμεση επίδραση στην ευημερία των πολιτών, μέσω της παροχής υπηρεσιών ή εισοδήματος» (1965: 7). Πιο συστηματικά, ο Titmuss αποκρυσταλλώνει τις περί κοινωνικής πολιτικής προσεγγίσεις

*...ανεξάρτητα αν κάποιος τις θεωρεί περιορισμένες ή διευρυμένες, όλες περιέχουν τρεις αντικειμενικούς σκοπούς -και, ασφαλώς, περί αξιών αντιλήψεις. Πρώτον, αποσκοπούν να είναι ευεργετικές -η πολιτική στοχεύει στην παροχή ευημερίας στους πολίτες. Δεύτερον, περιλαμβάνουν τόσο οικονομικούς, όσο και μη οικονομικούς σκοπούς. Για παράδειγμα, ελάχιστα ημερομίσθια, ελάχιστα επίπεδα αναπλήρωσης εισοδήματος και ούτω καθεξής. Τρίτον, εμπεριέχουν κάποιο μέτρο προοδευτικής αναδιανομής των πόρων από τους πλούσιους στους φτωχούς (1974: 29).*

Παράλληλα όμως, η κλασική «κοινωνική ταξινόμηση της ευημερίας» του Titmuss (1976) που συμπεριέλαβε τρεις πτυχές -«επαγγελματική, οικονομική και

3. Οι λέξεις 'politik', 'politique και «πολιτική» αντίστοιχα συναίρουν τις έννοιες 'policy' και 'politics' της αγγλικής γλώσσας. Βλ. αναλυτικότερα Heidenheimer (1986).

κρατική κοινωνική ευημερία»<sup>4</sup>- κατέδειξε τις εγγενείς δυσχέρειες διαχρονικής αποτύπωσης της έννοιας και φυσικά των ορίων της κοινωνικής πολιτικής. Αυτονόητες στην εξέλιξη του πεδίου της κατηγορίες -όπως η άτυπη οικογενειακή ή εθελοντική καθώς και η κοινοτική φροντίδα, ο «τρίτος τομέας» της κοινωνικής οικονομίας- απουσιάζουν από την τρισχιδή Τιτμουσιανή κατηγοριοποίηση. Το καλειδοσκόπιο λοιπόν της κοινωνικής ευημερίας -στην οποία αποσκοπεί η κοινωνική πολιτική- είναι δυναμικό και συναρτάται με παραμέτρους ευρύτερες από το μέτρο της κρατικής παρέμβασης ή το επίπεδο της οικονομικής ανάπτυξης. Εξαρτάται και από τις δικές μας πράξεις ή παραλείψεις, την υποστήριξη που έχουμε από την οικογένεια ή τους φίλους μας, τη επίδραση μιας σειράς μη κρατικών θεσμών, παρεμβάσεων ή καταστάσεων -όπως ο εθελοντισμός, η εκκλησία, η φιλανθρωπία, η επαγγελματική ή κοινωνικοοικονομική θέση, το μορφωτικό επίπεδο, κλπ.

Η κοινωνική πολιτική είναι ο θεμέλιος λίθος στην οργάνωση των κοινωνιών μας και η κυρίαρχη συνάρτηση των ατομικών επιλογών μας σε καθοριστικούς τομείς του βίου μας. Μελετώντας βέβαια κοινωνική πολιτική δεν είναι δύσκολο να υπερβάλλει κανείς για τα υλικά και ψυχολογικά αποτελέσματα της στην κοινωνία. Σύμφωνα με τον Marshall η δομή της κοινωνίας και οι τρόποι δημιουργίας οικονομικών ανισοτήτων εξαρτώνται κυρίως από τη δομή της οικονομίας και τους τρόπους που ανταμείβει. Είναι μόνο το πεδίο της εκπαίδευσης όπου οι κοινωνικές μεταρρυθμίσεις μπορούν αυτοτελώς να επιφέρουν αλλαγές πραγματικής σπουδαιότητας (1965: 182). Τα εξειδικευμένα όμως ζητήματα της εκπαίδευσης -παρά την αναπόσπαστη μακρόπνοη σχέση τους με την κοινωνική ευημερία και την κοινωνική ανισότητα- δεν επηρεάζουν άμεσα τους εκλογείς ή τους εργαζόμενους και βέβαια τους ενήλικους χωρίς παιδιά. Είναι άλλοι τομείς -όπως της απασχόλησης ή της κοινωνικής ασφάλισης- που ευαισθητοποιούν αυτόματα τα κοινωνικά ανακλαστικά γιατί φαίνεται να έχουν αμεσότερες και πιο καθολικές επιπτώσεις. Ανάλογη και η θέση τους στην ατζέντα -επιστημο-

νική αλλά και πολιτικοκυβερνητική- της κοινωνικής πολιτικής. Τα ζητήματα της εκπαιδευτικής πολιτικής παραδοσιακά δεν συγκινούν συνήθως ιδιαίτερα τους μελετητές της κοινωνικής πολιτικής στην ηπειρωτική Ευρώπη. Και τούτο παρά το γεγονός ότι οι ανισότητες στην εκπαίδευση θεωρούνται ίσως οι πλέον διαρθρωτικές και ανεπίστρεπτες κοινωνικές ανισότητες. Αντίθετα, η αγγλοσαξωνική παράδοση απηχεί την Μαρσαλλιανή άποψη όπου η εκπαίδευση ενσωματώνεται στη μελέτη και κατά προέκταση στην άσκηση της κοινωνικής πολιτικής. Από την άλλη πλευρά, εκείνοι που ειδικεύονται στα θέματα εκπαιδευτικής πολιτικής δεν είναι βέβαιο ότι αντιλαμβάνονται την ουσία της κοινωνικής πολιτικής και τη φύση της σχέσης εκπαιδευτικής και κοινωνικής πολιτικής.

Η κοινωνική πολιτική είναι το δομικό στοιχείο της κοινωνικής διερεύνησης και συλλογικής δράσης για τη διασφάλιση αναγκαίων κοινωνικών ισορροπιών. Εξ αντικειμένου περιλαμβάνει πολυσήμαντες και πολυσύνθετες λειτουργίες όπως η αλληλεγγύη μεταξύ γενεών και η αναδιανομή μεταξύ κοινωνικών ομάδων. Υπό την έννοια αυτή η εκδοχή ότι αφορά μόνο τις πολιτικές και τους μηχανισμούς που συναρθρώνουν ένα σύστημα κοινωνικής προστασίας συνιστά υπεραπλούστευση. Παράλληλα, η κυρίαρχη εργαλειο-εκδοχή της από διεθνείς οργανισμούς και κυβερνήσεις -που την θεωρεί επακόλουθο και όχι προϋπόθεση της οικονομικής ανάπτυξης ή απλά γρανάζι για υποβοήθηση της παραγωγικότητας συνιστά απαξία. Αποδυναμώνει την ηθική της βάση, διαβρώνει το βαθμό νομιμοποίησης της, συρρικνώνει το ρόλο και εκφυλίζει την κοινωνική της δυναμική.

Σε αντιδιαστολή, σύμφωνα με τον Abel-Smith, η κοινωνική πολιτική ασχολείται με την ανισότητα και τους καταμερισμούς στην κοινωνία (1958). Ενδιαφέρεται για την ανισότητα στα προσδόκιμα όρια επιβίωσης, στις εκπαιδευτικές ευκαιρίες, στους οικονομικούς πόρους και στο διαθέσιμο χρόνο. Η κοινωνική πολιτική πρέπει αναπόφευκτα να εμπλέκεται με το πλήρες φάσμα των πολιτικών και των συμπεριφορών που επιδρούν σε αυτές τις ανισότητες. Με την έννοια αυτή, η κοινωνική πολιτική δεν ενδιαφέρεται μόνο για τα συμπτώματα της κοινωνικής παθογένειας και την ανακούφιση τους. Εμβαθύνει και αναλύει προκειμένου να κατανοήσει τα αίτια και να συνθέσει την πρόληψη για την άμβλυνση των συμπτωμάτων. Δεν είναι εργαλείο επιδιόρθωσης των κοινωνικών δεινών αλλά σχολή προετοιμασίας για την αποφυγή τους.

4. Ως επαγγελματική κοινωνική ευημερία εννοεί παροχές κοινωνικής ασφάλειας με βάση το είδος επαγγέλματος, την επίδοση και το χρόνο εργασίας χρηματοδοτημένες κυρίως από το κράτος. Ως οικονομική κοινωνική ευημερία ορίζει τις φορολογικές ελαφρύνσεις λόγω οικογενειακών ή άλλων επιβαρύνσεων. Ως κρατική κοινωνική ευημερία αναφέρει για παράδειγμα κοινωνικές υπηρεσίες για υγεία ή εκπαίδευση είτε δωρεάν, είτε σε κόστος χαμηλότερο της αγοράς.

## Φύση

Η φύση της κοινωνικής πολιτικής ενσωματώνει τουλάχιστον τρία βασικά χαρακτηριστικά: είναι μεταβαλλόμενη, αντιφατική και διεπιστημονική. Η κοινωνική πολιτική πρώτον, βρίσκεται σε μια αέναη διαδικασία μεταβολής που ακολουθεί κατά πόδας τη μεταβαλλόμενη φύση και τη διευρυνόμενη επίγνωση των κοινωνικών αναγκών. Ζυμώνεται και πλάθεται με το ρέον κοινωνικοπολιτικό γίγνεσθαι. Υιοθετεί πεδία ανάλυσης που συνδέονται εξελικτικά με νέες μορφές ή νέες κατηγορίες κοινωνικών προβλημάτων. Αντίστοιχα ανασυγκροτεί πεδία παρέμβασης, αναθεωρεί προτεραιότητες για δράση και ανασυνθέτει μίγματα πολιτικών. Οι αλλαγές στην κοινωνική πολιτική συνδέονται με την αναδιαμόρφωση των ατομικών, κοινωνικών και πολιτικών αξιών που αναπροσαρμόζουν τις εκδοχές της. Αυτοτελώς κατά συνέπεια τα όρια της κοινωνικής πολιτικής βρίσκονται σε διαρκή κίνηση.

Η κοινωνική πολιτική δεύτερον, εμπεριέχει αντιφάσεις. Συνθέτει ένα επιστημονικό πεδίο που από τη μια πλευρά είναι καθαρά εφαρμοσμένο και από την άλλη εμπνέεται από ηθικές αξίες και φιλοσοφικές θεωρίες στα όρια της ουτοπίας. Σηματοδοτεί ένα μεταβαλλόμενο διεπιστημονικό πεδίο το οποίο όμως συμφυεί με πτυχές της ζωής όπου οι αξίες και οι δεσμεύσεις είναι σταθερά σημαντικές. Συνιστά αφενός μια δημοκρατική κατάκτηση -η εξέλιξη της είναι παραδείγματος χάριν άμεσα συνυφασμένη με τους αγώνες του εργατικού κινήματος, ενεργοποιεί αφετέρου παράλληλα μηχανισμούς κοινωνικού ελέγχου και παροχής προνομίων για μη ανιδιοτελείς σκοπούς. Ευαγγελίζεται την κοινωνική δικαιοσύνη αλλά συχνά φαίνεται να αναπαράγει την κοινωνική ανισότητα. Παρά το διεπιστημονικό χαρακτήρα της, η διερεύνηση και η εφαρμογή της εξειδικεύονται ολοένα και περισσότερο, ακρωτηριάζοντας το ισχνό θεωρητικό ή το περισσότερο στιβαρό εμπειρικό έρμα της. Παρά την καθιέρωση της ως ακαδημαϊκού πεδίου, τα ελλείμματα της σε θεωρητικό επίπεδο παραμένουν σημαντικά -συνεπεία κυρίως διεπιστημονικότητας, νεαρού της ηλικίας, επιρροών της κοινωνικής διοίκησης και εξειδίκευσης. Παρά τη σταδιακή καθιέρωση των πεδίων μελέτης και δράσης της, η κοινωνική πολιτική ως αμιγές, συστηματικό και πειθαρχημένο επιστημονικό πεδίο (discipline) συνεχίζει να αιωρείται.

Η κατανόηση των παραγόντων που συνθέτουν τη διεπιστημονική φύση της κοινωνικής πολιτικής τρί-

τον, έχει μια λογική ακολουθία. Ποιες είναι οι κοινωνικές, πολιτικές και οικονομικές συνθήκες που δημιουργούν την ανάγκη για κοινωνικές παρεμβάσεις; Πρέπει να γνωρίζουμε σφαιρικά τα προβλήματα που πηγάζουν από συγκεκριμένες κοινωνικές δομές και οικονομικές καταστάσεις και να αναλύουμε τις πολιτικές σαν απάντηση στα προβλήματα αυτά. Πρέπει να αναγνωρίζουμε ότι αυτές καθαυτές οι πολιτικές που εφαρμόζονται επηρεάζουν επίσης τη φύση των κοινωνιών που τις υιοθετούν. Για παράδειγμα, οι πολιτικές καταπολέμησης της φτώχειας είναι η συλλογική απάντηση στις κοινωνικοοικονομικές ανισότητες μιας κοινωνίας. Παράλληλα, όχι μόνο επηρεάζονται αλλά και επηρεάζουν τις αντιλήψεις για την έννοια και το περιεχόμενο της φτώχειας στην κοινωνία αυτή.

Η αλληλεπίδραση λοιπόν μεταξύ πολιτικών και κοινωνίας εμπεριέχει πολυσύνθετες και πολύπλευρες συνιστώσες και απαιτεί διεπιστημονική διερεύνηση. Είναι καταρχήν βασικό, να χρησιμοποιήσει κανείς εργαλεία της κοινωνιολογίας και των οικονομικών για να κατανοήσει τι συμβαίνει και γιατί. Παράλληλα, η ιστορική διάσταση των ζητημάτων προσφέρει απαραίτητη γνώση και διδαχή. Βεβαίως, η άσκηση κοινωνικής πολιτικής πρέπει να προσεγγισθεί και ως πολιτική διαδικασία. Ως παραγωγή πολιτικής με τους πολιτικούς, τις ομάδες πίεσης, τη γραφειοκρατία και τους εκλογείς σε συγκεκριμένους ρόλους. Ως διαδικασία που κατεχοχόν επηρεάζεται και επηρεάζει το πολιτικό σύστημα. Τα ευρήματα της πολιτικής επιστήμης πρέπει να είναι ευανάγνωστα για την αποκωδικοποίηση της κοινωνικής πολιτικής. Από την άλλη πλευρά, η σχέση πολιτικών εξελίξεων και αποφάσεων κοινωνικής πολιτικής δεν είναι γραμμική -χαρακτηρίζεται από υστέρηση φάσης και ρητορεία. Οι ουσιώδεις αλλαγές στην κοινωνική πολιτική είναι διαρθρωτικές και μακροπρόθεσμου ορίζοντα υπερβαίνοντα κατά πολύ τα όρια του βραχυπρόθεσμου εκλογικού κύκλου.

## Όρια

Τα όρια μεταξύ των κοινωνικών επιστημών εν γένει δεν είναι σαφή και προκαθορισμένα. Η μελέτη της κοινωνικής πολιτικής παραβιάζει τα όρια μεταξύ μητέρων επιστημών και ακροβατεί στα όρια της κοινωνικής, οικονομικής και πολιτικής ανάλυσης. Είναι μια συνδυασμένη πρακτική εφαρμογή επιστημών όπως η κοινωνιολογία, τα οικονομικά, η ιστορία και η πολιτική επιστήμη. Προκύπτει από ένα συ-

γκεκριμένο πεδίο κοινωνικής δραστηριότητας και προϋποθέτει την κατανόηση των πολιτικών και των επιδράσεων τους στην ατομική και κοινωνική εξέλιξη. Είναι κατά συνέπεια απαραίτητο να στηριχθεί σε ευρήματα συγγενών επιστημονικών χώρων που αλληλοσυμπληρώνονται για να διερευνήσουν αιτίες και να στοιχειοθετήσουν λύσεις. Να στηριχθεί αλλά όχι να εμβαθύνει στους χώρους αυτούς (Hill 1997).

Για τον Dean, «η γοητεία της κοινωνικής πολιτικής, συνίσταται στο ότι είναι ένα αντικείμενο με ελάχιστα, αν υπάρχουν, όρια» (2006: xiii). Αλλά ποιά όρια; Τα όρια της μελέτης της κοινωνικής πολιτικής είναι ένα θεωρητικό ζήτημα που συνδέεται με την επιστημονική αναζήτηση. Τα όρια άσκησης της είναι ένα πρακτικό ζήτημα που συνδέεται με το εύρος δράσης της. Δεν πρόκειται για μια κλασική ή ευθύγραμμη σχέση μεταξύ θεωρίας και πράξης. Αφενός δεν έχει συγκροτηθεί μια συστηματική ανάλυση θεωρίας και αφετέρου δεν έχει διαμορφωθεί μια καθολικά αποδεκτή πρακτική εφαρμογή. Παρόλα αυτά, τα ευρήματα της επιστημονικής αναζήτησης και οι ροπές της επιστημονικής συζήτησης επηρεάζουν αναπόφευκτα τα ζητούμενα της εφαρμογής της πολιτικής.

Το περί ορίων ζήτημα της κοινωνικής πολιτικής ως κοινωνική δράση έχει δύο πτυχές. Πρώτον, αφορά τα πεδία που νομιμοποιείται να παρεμβαίνει -το επιθυμητό εύρος δράσης της. Δεύτερον, το βαθμό στον οποίο νομιμοποιείται να παρεμβαίνει -το επιθυμητό βάθος δράσης της. Η διερεύνηση του βαθμού νομιμοποίησης της είναι το κυριότερο και πλέον σύνθετο πεδίο της περί ορίων αναζήτησης.

Οι πυρηνικοί τομείς της κοινωνικής πολιτικής περικλείονται στο συνολικό φάσμα των κοινωνικών παροχών -κοινωνική ασφάλεια, υγεία, εκπαίδευση, περιβάλλον, κατοικία-, συν την εργασία ως πρωταρχικού μοχλού ατομικής ανάπτυξης και κοινωνικής συμμετοχής. Τα πεδία αυτά αναπτύσσονται εν μέσω παρεμβάσεων σε ένα ευρύτατο φάσμα ζητημάτων - από το σχεδιασμό του μεγαλύτερου μέρους της οικονομίας, τη φορολογία ή την απασχόληση έως τη στέγη και την προστασία του περιβάλλοντος. Αυτό είναι το φυσικό περιβάλλον στο οποίο καλλιεργείται η κοινωνική πολιτική. Η πορεία της μελέτης της κοινωνικής πολιτικής είναι συνυφασμένη με την εξέλιξη της συλλογικής κοινωνικής παρέμβασης και της εν γένει κρατικής κοινωνικής λειτουργίας -επιγραμματικά με το μεταπολεμικό «κράτος πρόνοιας».

Το δύσκολο ερώτημα όμως είναι σε τι βαθμό είναι επιθυμητή η παρέμβαση της κοινωνικής πολιτικής

για να επηρεάσει τη διάρθρωση των πεδίων αυτών αλλά και, παρεπόμενα, σε ποιο βαθμό έχει τη δυνατότητα να τα καταφέρει. Το βάθος των ορίων δράσης της -ο βαθμός νομιμοποίησης της σε μια κοινωνία- συναρτάται με πολλά και σύνθετα ζητήματα. Ανιχνεύει τα όρια της κοινωνικής αλληλεγγύης και του ουμανισμού. Αντανακλά κυρίαρχες κοινωνικές αξίες, ατομικά και κοινωνικά πρότυπα. Αναπαράγει τα μέτρα της σχέσης συλλογικότητα - ατομοκεντρισμός, τα σταθμά της ανιδιοτέλεια - ωφελμισμός. Προσμετρά τις δυνάμεις της ηθικής δέσμευσης για κοινωνική ευημερία και κοινωνική συμμετοχή. Απηχεί ιδεολογικοπολιτικές τάσεις και φιλοσοφικές προσεγγίσεις. Ακροβατεί στα όρια μεταξύ δημοκρατίας και κοινωνικού ελέγχου και ισορροπεί στον κοινό τους παρονομαστή. Αντικρίζει την ουσία της οικονομικής πολιτικής μέσα από την ποιότητα της σχέσης οικονομίας και κοινωνίας και την ισορροπία της αλληλεπίδρασης οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης. Ακτινογραφεί τα χαρακτηριστικά της δημόσιας διοίκησης και την αποτελεσματικότητα της κοινωνικής διοίκησης. Απηχεί εν ολίγοις αντιλήψεις για τη φτώχεια ή τον πλούτο, την καθολικότητα ή την επιλεκτικότητα, το δημόσιο ή το ιδιωτικό, τη διανομή της αγοράς ή την αναδιανομή της κοινωνίας.

Η δυναμική της εξέλιξης της κοινωνικής πολιτικής διαμορφώνει ουσιαστικά και τη δυναμική του εύρους των ορίων της. Η δυναμική αυτή συνδιαμορφώνεται από την πολύμορφη διεργασία κοινωνικών, πολιτικών, πολιτιστικών και οικονομικών θεσμών και εξελίσσεται σε άμεση σχέση με την «εμπειρία του κράτους πρόνοιας» την οποία αποκομίζουν οι πολίτες. Είναι η αταλάντευτη κοινωνική υποστήριξη στο ευρωπαϊκό κοινωνικό κράτος που πειθαναγκάζει οργανισμούς και κυβερνήσεις στην Ευρώπη σε συγκράτηση στρατηγικών αποδόμησης των συστημάτων της κοινωνικής πολιτικής και σε εκπόνηση ρυθμίσεων προσαρμογής τους.

Το βάθος των ορίων της επίδρασης της είναι εξίσου δυσμέτρητο. Πολλά τα παραδείγματα. Η μέτρηση του επιπέδου της φτώχειας συνδέεται με σωρεία υποκειμενικών παραδοχών. Η αποτίμηση του βαθμού επίτευξης της αναδιανομής απαιτεί σωρεία στοιχείων που δεν είναι πάντα αξιόπιστα ή χωρίς μεθοδολογικά προβλήματα. Η αξιολόγηση της βελτίωσης του επιπέδου της υγείας μιας κοινωνίας στηρίζεται σε δείκτες που μεταβάλλονται πολύ μακροχρόνια. Είναι δυνατό να επηρεασθεί από την κοινωνική πολιτική ο ρόλος ή ο μέσος αριθμός μελών της οικογένειας, να ενδυναμωθεί ο ρόλος του

εθελοντισμού και να αποδυναμωθεί ο ρατσισμός, να αναδειχθεί η βαρύτητα των συλλογικών αξιών; Είναι δηλαδή εφικτό να επηρεασθεί μακροπρόθεσμα ο μετασχηματισμός των κοινωνικών προτύπων σε συγκεκριμένες κατευθύνσεις; Ένας βέβαια από τους λόγους που καθιστούν την κοινωνική πολιτική ενδιαφέρουσα είναι η δυνατότητα να κινείται μεταξύ διαφορετικών επιπέδων ανάλυσης -τόσο στο μακρο, όσο και στο μικρο επίπεδο. Από την επίδραση της κοινωνικής δράσης στην ατομική ζωή έως την επίδραση της ατομική ζωής -αντιλήψεις, αξίες, πρότυπα- στην κοινωνική αλλαγή.

Σε κάθε περίπτωση, η έλλειψη θεωρητικής διαύγειας συχνά οδηγεί την αναζήτηση για τα όρια της κοινωνικής πολιτικής σε σταυροδρόμια χωρίς ευκρινή σηματοδότηση. Η σχέση μεταξύ κοινωνικής θεωρίας και κοινωνικής πολιτικής δεν θα αναλυθεί εδώ (βλ. ενδ. Pinker 1971). Χωρίς όμως να είναι πάντα κατανοητό, οι θεμελιωτές της κοινωνικής πολιτικής ως ακαδημαϊκού αντικειμένου -όπως για παράδειγμα ο Titmuss ή η Rodgers- δεν επιχείρησαν να οικοδομήσουν συστηματικά ένα στιβαρό θεωρητικό πλαίσιο. Βασική τους μέριμνα «δεν ήταν να κάνουν θεωρία για το καλό της θεωρίας» αλλά να συμβάλλουν για έναν καλύτερο κόσμο, για μια καλύτερη ζωή για τους συνηθισμένους ανθρώπους (Jones Finer 1994). Ως άμεση συνέπεια, η κοινωνική πολιτική υποστηρίχθηκε επαρκώς συχνά από εμπειρική τεκμηρίωση αλλά σπάνια από θεωρητική ανάλυση. Ταυτόχρονα, ακόμη και όταν επέτυχε μια καλύτερη ζωή για κάποιους «συνηθισμένους ανθρώπους», δεν κατάφερε έναν καλύτερο κόσμο.

## Αναδιανομή

Σύμφωνα με τον Abel-Smith (1964: 15), στη διαμόρφωση της κοινωνικής πολιτικής πρέπει να απαντηθούν τρεις διαφορετικές ερωτήσεις για τις αποφάσεις που πρέπει να ληφθούν. Κάθε μια πρέπει να βασισθεί σε διαφορετικά κριτήρια. Πρώτον, τίθεται το ερώτημα για το βαθμό που απαιτείται υποχρεωτική αναδιανομή της αγοραστικής δύναμης -μεταξύ εισοδηματικών ομάδων, μεταξύ αυτών που έχουν τρέχουσες οικογενειακές υποχρεώσεις και εκείνων που δεν έχουν, μεταξύ των νέων και των ηλικιωμένων και μεταξύ αυτών που εργάζονται και εκείνων που δεν μπορούν να εργασθούν. Δεύτερον, τίθεται το ερώτημα κατά πόσο η αναδιανομή αυτή θα πρέπει να λάβει τη μορφή χρηματικών επιδομάτων και κατά πόσο τη μορφή δωρεάν ή επιδοτούμενων

υπηρεσιών σε είδος.<sup>5</sup> Τρίτον, τίθεται το ερώτημα αν όλες ή η το μεγαλύτερο μέρος των υπηρεσιών αυτών θα τελούν υπό την δικαιοδοσία και οργάνωση του δημοσίου.<sup>6</sup>

Στο κυρίαρχο ζήτημα της αναδιανομής, ο ζωτικότερος ρόλος ανήκει σε ένα δίκαιο φορολογικό σύστημα με έμφαση την άμεση φορολογία. Σύμφωνα με τους Abel-Smith & Townsend «ο φόρος εισοδήματος αποσκοπεί προμελετημένα να αντισταθμίσει ανισότητες ευκαιριών στο παρελθόν, ...είναι ένα εξισωτικό μέσο, ...είναι σχεδιασμένος να αποκαταστήσει τρέχουσες και μελλοντικές ανισότητες» (1955). Στη συνέχεια επιδρά σημαντικά τόσο ο βαθμός επάρκειας όσο και το μίγμα κράτος-ασφαλιστικές εισφορές στη χρηματοδότηση του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας, διότι: Πρώτον, ένα επαρκές σύστημα δικαιολογεί υψηλότερη φορολογία και συνεπάγεται μεγαλύτερη δικαιοσύνη. Δεύτερον, η δυναμική της αναδιανομής είναι ευθέως ανάλογη του επιπέδου των καθολικών προνοιακών παροχών χρηματοδοτημένων από τη γενική φορολογία και δευτερευόντως των ασφαλιστικών παροχών χρηματοδοτημένων από ασφαλιστικές εισφορές.

Κοινωνική πολιτική σημαίνει λοιπόν πρωτίστως αναδιανομή. Ειδικότερα, σημαίνει διερεύνηση των αιτιών, του τρόπου κατανομής και των επιδράσεων των πολιτικών αναδιανομής της ευημερίας. Το στοιχείο της αναδιανομής -πόρων, πρόσβασης, ευκαιριών- χαρακτηρίζει και διαχωρίζει μια κοινωνική πολιτική από μια άλλη δημόσια πολιτική.<sup>7</sup> Παράλληλη

5. Στο ζήτημα του επιμερισμού μεταξύ παροχών σε χρήμα και σε είδος, πρέπει να αναλογισθούμε προσεκτικά τους φραγμούς που οδηγούν τους ανθρώπους σε μη συνετές αποφάσεις. Τα παιδιά των οποίων οι γονείς δεν αντιλαμβάνονται τη σημασία της εκπαίδευσης πρέπει να προστατευθούν. Το δικαίωμα άμεσης πρόσβασης σε υγειονομική περίθαλψη πρέπει να διασφαλισθεί κ.ο.κ. (Abel-Smith 1964: 15)

6. Η δημόσια κοινωνική παρέμβαση αποδεικνύει την ύπαρξη κοινωνικών προτεραιοτήτων. Οι δημόσιες κοινωνικές υπηρεσίες είναι απαραίτητες για τη διασφάλιση παροχών υψηλής ποιότητας και για την αποτροπή της εκμετάλλευσης των πολιτών λόγω της αδυναμίας τους για εναλλακτικές λύσεις ή λόγω έλλειψης εξειδικευμένων γνώσεων προκειμένου να λάβουν σωστές αποφάσεις. Παράλληλα, υπάρχουν τομείς όπου ο δημόσιος τομέας πρέπει να ανταγωνισθεί τον ιδιωτικό και αντίστροφα. Σε κάθε περίπτωση, η ελεγχόμενη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα σε κάποιες περιπτώσεις μπορεί να λειτουργήσει θετικά σε ζητήματα ελεύθερων επιλογών, ποιότητας υπηρεσιών και εξορθολογισμού δαπανών (Abel-Smith 1964: 15).

7. Το στοιχείο της αναδιανομής είναι πρωτογενές στη δημοσιονομική πολιτική -την ιστορικά πρώτη δημόσια πολιτική. Αν το «κοινωνικό πλεόνασμα» συνιστά προϋπόθεση μιας δημόσιας

είναι η επίδραση σε πτυχές ευημερίας εκ πρώτης όψεως πιο ζωτικές. Οι υπηρεσίες υγείας και εκπαίδευσης για παράδειγμα, στοχεύουν καταρχήν στη βελτίωση του επιπέδου υγείας και μόρφωσης χωρίς άμεσα ορατή αναδιανεμητική επίπτωση. Στην περίπτωση καθολικών υπηρεσιών υγείας ή εκπαίδευσης το αναδιανεμητικό στοιχείο παραμένει μακροπρόθεσμα κυρίαρχο και διαρθρωτικό.

Τα πεδία της αναδιανομής συνδέονται κατά συνέπεια με ένα ευρύ φάσμα κοινωνικών κινδύνων -κυρίως με εκείνους της εξάρτησης και του αποκλεισμού. Ο Titmuss διαχώρισε μεταξύ των «φυσικών εξαρτήσεων» -όπως η παιδική ηλικία, η πολύ μεγάλη ηλικία και η μητρότητα, και των «τεχνητών εξαρτήσεων» -όπως οι κίνδυνοι επαγγελματικών ατυχημάτων, της ανεργίας και της υποαπασχόλησης (1976: 42-4). Όσο συνθετότερες οι οικονομίες και οι κοινωνίες, τόσο το εύρος αυτών των τεχνητών εξαρτήσεων ή κινδύνων αυξάνεται, μετατρέποντας την ανθρώπινη ζωή σε ένα είδος λοταρίας. Εκτός αν η κοινωνική ασφάλιση σε συνδυασμό με τις υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας αναπτύσσονται τόσο όσο να καλύπτουν τις νέες εξαρτήσεις. Οι περισσότερες μορφές κοινωνικού αποκλεισμού συσχετίζονται με τα ελλείμματα στην αναδιανομή κάθε είδους πόρων -ευκαιριών, πρόσβασης, δικαιωμάτων.

Στο σύγχρονο ραγδαία μεταβαλλόμενο και ολοένα συνθετότερο περιβάλλον η παράλληλη ανάπτυξη της κοινωνικής πολιτικής και προσαρμογής στους νέους κινδύνους συνιστά αναγκαιότητα. Υπό την έννοια αυτή τα όρια της μεταβάλλονται πλέον με μεγαλύτερη ταχύτητα και μάλιστα, σε ένα περιβάλλον διεύρυνσης της παγκόσμιας ανισότητας όπου η ανάγκη παγκόσμιας αναδιανομής εντείνεται. Στο πλαίσιο της προαγωγής μιας Παγκόσμιας Κοινωνικής Πολιτικής, οι Townsend and Gordon θεωρούν ότι «αυτό που απομένει είναι ίσως το πλέον δύσκολο: να προκληθεί εκτεταμένη αναδιανομή πόρων μεταξύ και εντός των κρατών για να ξεριζωθεί η φτώχεια και να εδραιωθούν αξιοπρεπή ανθρώπινα δικαιώματα» (2002: 421). Σχετικές προτάσεις για την καθιέρωση ενός παγκόσμιου φόρου και άλλων μέσων ενεργοποίησης αυτής της αναδιανομής έχουν ήδη διατυπωθεί (βλ. για παράδειγμα, Atkins 2004).

---

*πολιτικής, η αναδιανεμητική συνιστώσα είναι εγγενής και διαφοροποιείται ως προς την έκταση και την ένταση ανάλογα με το χαρακτήρα της πολιτικής. Υπό την έννοια αυτή, το στοιχείο της αναδιανομής είναι μεν δευτερογενές στις κοινωνικές πολιτικές αλλά με πρωτεύουσα έκταση και ένταση.*

Η δράση του Παγκόσμιου Ταμείου για την καταπολέμηση του AIDS, τη φυματίωσης και της ελονοσίας στοιχειοθετεί ένα άλλο παράδειγμα αναδιανομής σε διεθνές επίπεδο (Deacon 2005).

### **Οικονομική και κοινωνική πολιτική ή «Κοινωνική Οικονομική Πολιτική»;**

Ο ρόλος της κοινωνικής πολιτικής στην οικονομία είναι εξαιρετικά σημαντικός. Η παραγωγή και παροχή κοινωνικών υπηρεσιών αποτελεί τον μεγαλύτερο μετα-βιομηχανικό τομέα των αναπτυσσόμενων οικονομιών τόσο από πλευράς ύψους δαπανών όσο και αριθμού απασχολούμενων. Οι πόροι που διατίθενται για κοινωνική πολιτική είναι το κρισιμότερο πεδίο δημοσιονομικών αποφάσεων της οικονομικής πολιτικής. Στην ουσία, περίπου τα δύο τρίτα της δημόσιας δαπάνης πηγάζει για κοινωνική πολιτική (βλ. ενδ. Hill 1997).

Ο ρόλος της οικονομίας στην κοινωνία είναι εξαιρετικά σημαντικός επίσης. Το μεγαλύτερο μέρος της κοινωνικής πολιτικής πρέπει να νοηθεί σε άμεση συνάρτηση με την οικονομική πολιτική. Είναι ακριβώς το μέρος αυτό που ανοίγει διάπλατα τα όρια και τη δυναμική της, όταν συσχετίζονται δηλαδή με την οικονομική πολιτική και τα ουσιαστικά αποτελέσματά της: τους κοινωνικούς της καρπούς και όχι τις μακροοικονομικές της επιδόσεις. Οι προσεγγίσεις εν προκειμένω κυμαίνονται. Πολλοί θεωρούν ότι η κοινωνική πολιτική είναι τροχοπέδη ή πρέπει να είναι επακόλουθη συνάρτηση της οικονομικής πολιτικής και ανάπτυξης. Ταυτόχρονα αποδέχονται την αναδιανομή όταν βασίζεται στους κανόνες της αγοράς ενώ την αμφισβητούν όταν βασίζεται στις αρχές της κοινωνικής δικαιοσύνης.

Αντίθετα, για τον Abel-Smith αποτελεί πλάνη «τρομακτική» να προφασιζόμεθα ότι οι κοινωνικοί και οι οικονομικοί σκοποί είναι «παντελώς» ανταγωνιστικοί (1966: 10). Τι χρειάζεται η οικονομική ανάπτυξη αν δεν προωθεί κοινωνικούς αλλά μόνο οικονομικούς σκοπούς; Αν δεν καταλήγει σε υψηλότερα επίπεδα ζωής κερδισμένα από τη συλλογική ή από την ιδιωτική παροχή; Παρότι η εξισορρόπηση του ισοζυγίου πληρωμών είναι ένας βασικός σκοπός -η αποτυχία του οποίου μπορεί να οδηγήσει σε μεγάλη ανεργία, δεν είναι με κανένα τρόπο βέβαιο ότι η κοινωνική δικαιοσύνη, ευημερία και ανάπτυξη εξαρτώνται από το εμπορικό ισοζύγιο. Το «αποτρόπαιο χάσμα» μεταξύ ιδιωτικού πλούτου και δημόσιας φτώχειας μπορεί να μετριασθεί και χωρίς ραγδαία οι-

κοινωνική ανάπτυξη. Αξιοσημείωτη κοινωνική πρόοδος μπορεί να επιτευχθεί χωρίς καθόλου οικονομική ανάπτυξη. Εκτός αν είμαστε τόσο εγωϊστές ως κοινωνία που λέμε σε εκείνους που έχουν μεγαλύτερη ανάγκη «Δεν θυσιάζουμε τίποτε από τον διαθέσιμο πλούτο μας για να σας βοηθήσουμε. Το μόνο που μπορούμε είναι να σας υποσχεθούμε ένα μερίδιο - και μάλιστα λυπηρά μικρό- από το νέο πλούτο. Αν έρθει.» (Abel-Smith 1966: 10). Μήπως είναι λοιπόν ζήτημα κοινωνικών προτεραιοτήτων και ποιότητας πολιτικής παρά οικονομικών επιδόσεων και ποσότητας αναπτυξιακής;

Τα οικονομικά και πολιτικά ερείσματα της κοινωνικής πολιτικής αποδυναμώνονται όταν ακριβώς η αναγκαιότητα των παρεμβάσεων της είναι εντονότερη. Η πτώση της οικονομικής ανάπτυξης συμπαρασύρει συνήθως σε ελεύθερη πτώση και την κοινωνική πολιτική. Αντίθετα, η άνοδος της οικονομικής ανάπτυξης σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να εξαλείψει τον κίνδυνο της σχετικής φτώχειας ή να ισοσταθμίσει με όρους αγοράς τα κοινωνικά κόστη που επισύρει. Είναι παρανόηση να συνδέεται μονοδιάστατα η κοινωνική πολιτική με την οικονομική ανάπτυξη (Titmuss 1968: 153-65). Σχεδόν γνωρίζουμε πλέον ότι η οικονομική ανάπτυξη συχνότερα διευρύνει παρά αμβλύνει τις κοινωνικές ανισότητες ή ότι με την εξέλιξη της τεχνολογίας δεν παράγει πλέον επαρκείς θέσεις απασχόλησης. Ο ρόλος της κοινωνικής πολιτικής είναι κρισιμότερος σε περιόδους οικονομικής ύφεσης. Ομοίως, η σημασία της κοινωνικής πολιτικής είναι μεγαλύτερη σε μια φτωχότερη παρά σε μια πλουσιότερη κοινωνία -με την έννοια βασικά του κινδύνου απόλυτης φτώχειας. Μικρότερη ή μεγαλύτερη η εθνική πίτα, πρέπει να μοιράζεται πάντα στην κατεύθυνση μιας δικαιότερης κατανομής και μείωσης των ανισοτήτων. Μικρότερη ή μεγαλύτερη η οικονομική ανάπτυξη, πρέπει να διαχέεται υπό το πρίσμα των στόχων της κοινωνικής πολιτικής.

Βεβαίως, η ιστορία διδάσκει ότι είναι οι πλουσιότερες κοινωνίες εκείνες που ανέπτυξαν νωρίτερα και ευρύτερα μηχανισμούς κοινωνικής πολιτικής. Και τούτο διότι, μεταξύ των άλλων, όταν γίνεται πλουσιότερη κοινωνία δεν συνεπάγεται ότι γίνεται και δικαιότερη. Η ιστορία δεν γυρίζει πίσω αλλά οι κοινωνίες πρέπει να πηγαίνουν εμπρός. Και πάλι η ιστορία διδάσκει, ότι μόνο μια κοινωνική πρόοδος βασισμένη σε σταθερές κοινωνικές συλλογικές αξίες και ισορροπημένο καταμερισμό των ωφελειών της οιασδήποτε οικονομικής προόδου χαρίζει μακροπρόθεσμα κοινωνική ευημερία και σταθερότητα.

Παράπλευρα, ίσως αυτή η οδός να διασφαλίζει ταυτόχρονα και σταθερότερη οικονομική ευημερία.

Η διερεύνηση της πορείας της κοινωνικής πολιτικής προσεγγίζεται εξ αντικειμένου μέσα από τη διερεύνηση της πορείας της οικονομικής πολιτικής. Κυρίως, μέσα από τις διακυμάνσεις του οικονομικού κύκλου όπου παρατηρείται σημαντική αντιστοιχία στις ανοδικές ή καθοδικές φάσεις εξέλιξης των δύο αυτών τομέων (Βενιέρης-Παπαθεοδώρου 2003: 34-5). Οικονομική και κοινωνική πολιτική είναι αδιαίρετες αλλά δεν φαίνεται να είναι και συμπληρωματικές. Η διασύνδεση δεν αμφισβητείται αλλά ο συνήθως μονοδιάστατος μονεταριστικός της χαρακτήρας όπου το κοινωνικό επικαθορίζεται από το οικονομικό στοιχείο. Η κοινωνική πολιτική συχνά έδρασε «ως η πρόθυμη υποτακτική της οικονομίας», πάντα έτοιμη να μαζέψει τα ανθρώπινα κομμάτια που δημιούργησαν οι οικονομικές αλλαγές (Piachaud 1989: 262). Με οικονομικούς όρους, η κοινωνική πολιτική παρέμεινε δευτερεύουσα και αποκομμένη. Η προσέγγιση αυτή -ειδικά όταν από τη σφαίρα του ρεαλισμού περνά σε αυτή της κυβερνητικής ιδεολογίας ή/και της νομιμοφροσύνης σε υπερεθνικούς θεσμούς- την καθιστά όχι απλά εργαλείο, αλλά έρμαιο της οικονομικής πολιτικής και της προσάγει κατασταλτικό παθητικό χαρακτήρα. Η αυτοτέλεια της κοινωνικής πολιτικής περιορίζεται στη δυνατότητα «αυτοδιάθεσης πόρων» -εσωτερικής δηλαδή κατανομής των προτεραιοτήτων της- στη σπάνια περίπτωση απουσίας πολιτικών σκοπιμοτήτων.

Η σχέση λοιπόν οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής είναι ιδεολογικά φορτισμένη. Καταρχήν εξαρτάται από την κοινωνική αντίληψη για την οικονομική ανισότητα. Κυρίως, η σχέση αυτή διαγράφεται στο ευρύτερο πλαίσιο αποτύπωσης των κοινωνικών ανισοτήτων -ταξικών, φύλων ή φυλετικών, στην απασχόληση, στην ανεργία ή στην κοινωνική προστασία. Όσο λιγότερο αποδεκτή είναι η ύπαρξη αυτών των ανισοτήτων τόσο κοινωνικά ισχυρότερη είναι η σχέση οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής.

Η εξέλιξη της σχέσης οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής ποδηγετείται από την πορεία διαμόρφωσης της απασχόλησης και της ανεργίας. Τις εποχές επίτευξης επιπέδων «πλήρους απασχόλησης» η σχέση θάλλει και φαίνεται οικονομικά ανώδυνη. Τις εποχές υψηλών επιπέδων ανεργίας η σχέση παρακμάζει και γίνεται οικονομικά επώδυνη. Σε κάθε πάντως εποχή, δεν έχει νόημα να διαχωρίζει κανείς οικονομική και κοινωνική πολιτική -όπως ακριβώς

δεν νοείται ο διαχωρισμός οικονομικής και κοινωνικής ευημερίας. Η κοινωνική πολιτική στην υγεία ή την εκπαίδευση -ή η έλλειψη της- είναι διαρθρωτικό στοιχείο για την κατανομή του εισοδήματος ή της απασχόλησης. Το διακύβευμα παραμένει η σταθερότητα της ισορροπίας της σχέσης αφενός και τα κριτήρια της κατανομής κόστους-ωφέλειας αφετέρου -ποιος πληρώνει και ποιος ωφελείται.

Από σκοπιά μελέτης, οι πηγές χρηματοδότησης, το επίπεδο και η κατανομή της κοινωνικής δαπάνης έχουν καταλυτική επίδραση στην ανάλυση της κοινωνικής πολιτικής. Με τη σειρά τους συνδέονται με τη χρηματοδότηση, το επίπεδο και την κατανομή της συνολικής δημόσιας δαπάνης. Η σχέση χρηματοδότησης-δαπάνης με την οικονομική ανάπτυξη και την οικονομική πολιτική είναι αυτονόητη. Η διερεύνηση των επιδράσεων των οικονομικών μεταβολών στις κοινωνικές εξελίξεις -όπως άλλωστε και των κοινωνικών μεταβολών στις οικονομικές εξελίξεις- είναι επίσης μια αναγκαία ποιοτική πτυχή της ανάλυσης. Η χρηματοδότηση κοινωνικών επιδομάτων σε σχέση με την επένδυση σε υποδομές διασφάλισης κοινωνικών δικαιωμάτων είναι και οικονομικό ερώτημα.

Η οικονομική διάσταση απέκτησε ραγδαία μεγαλύτερες προεκτάσεις τόσο στην ανάλυση όσον και στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής μετά την οικονομική κρίση της δεκαετίας του 1970. Οι επιλογές για κοινωνική δράση κατέστησαν πιο δυσχερείς και πιο ανταγωνιστικές. Τα αποτελέσματα τους τέθηκαν υπό το πρίσμα της οικονομικής παρά της κοινωνικής αποτελεσματικότητας ενώ συνδέθηκαν ακόμη περισσότερο με τις αρχές της πολιτικής οικονομίας (Gough 1979, Culyer 1983). Ταυτόχρονα, συνειδητοποιήθηκε για πρώτη ίσως φορά σε αυτή την έκταση, ο καταλυτικός ρόλος της οικονομίας και των οικονομικών στη μελέτη και την εφαρμογή της κοινωνικής πολιτικής.

Εν ολίγοις, ενώ συγκεκριμένες περιοχές παρέμβασης θεωρούνται ως άσκηση κοινωνικής πολιτικής, οι παράγοντες που την διαμορφώνουν και καθορίζουν τα αποτελέσματα της εφάπτονται με τα πεδία άλλων πολιτικών με κοινωνικοοικονομικές επιπτώσεις, «που δεν περιλαμβάνονται στη συμβατική ετικέτα της κοινωνικής πολιτικής» (Hill 1997: 7) Η οικονομική πολιτική είναι η σημαντικότερη εξ αυτών. Εις επίρρωσιν, ποια αναδιανομή επιτυγχάνει το φορολογικό σύστημα; Πως διαμορφώνεται η διαπραγματεύση του επιπέδου των μισθών που καθορίζει

εν πολλοίς τη σχέση εργασίας και κεφαλαίου; Πως συνδέονται οι πολιτικές απασχόλησης με την καταπολέμηση της ανεργίας και την προστασία των ανέργων; Τα όρια άσκησης της κοινωνικής πολιτικής συνδέονται ποσοτικά με τα όρια ανάπτυξης του δημόσιου τομέα σε μια μικτή οικονομία. Η κοινωνική πολιτική είναι σε κάθε περίπτωση μια τεράστια -αν όχι η μεγαλύτερη- οικονομική δραστηριότητα σε εθνικό επίπεδο. Η επίδραση της στην οικονομία και την απασχόληση είναι καταλυτικά πρωταρχική. «Η κοινωνική πολιτική βρίσκεται στα θεμέλια της οικονομικής πολιτικής ακριβώς όπως η οικονομική πολιτική είναι θεμελιώδης για την κοινωνική πολιτική» (Piachaud 1989: 266). Παραφράζοντας, η κοινωνία είναι το θεμέλιο της οικονομίας, ακριβώς όπως η οικονομία είναι θεμελιώδης για την κοινωνία.

## **Β. Νέα όρια άσκησης κοινωνικής πολιτικής Παγκοσμιοποίηση**

Ιστορικά, η παγκοσμιοποίηση είναι μια διαδικασία που εκπορεύεται από τα πρώτα στάδια της νεωτερικής κοινωνίας. Η νεωτερικότητα -ως η διακριτή μορφή των χαρακτηριστικών της σύγχρονης κοινωνικής ζωής- έγινε σταδιακά ένα παγκόσμιο φαινόμενο. Διαμορφωμένη κυρίως μέσα από το λόγο του Διαφωτισμού του 18ου αιώνα εξελίχθηκε ως η συνισταμένη στο ιστορικό πλαίσιο μιας σύνθετης αλληλεπίδρασης διεργασιών (Hall et al, 1992). Πρώτον πολιτικών, με τη δημιουργία του κοσμικού εθνικού κράτους και της συντεταγμένης πολιτείας οργανωμένης σε διοικητικούς και γραφειοκρατικούς μηχανισμούς, (διαχωρίζοντας το «ιδιωτικό» από το «δημόσιο»). Δεύτερον οικονομικών, με την εξάπλωση της παγκόσμιας καπιταλιστικής οικονομίας βασισμένης στην ατομική ιδιοκτησία και τη βιομηχανία. Τρίτον κοινωνικών, με τη διαμόρφωση κοινωνικών τάξεων και την οργάνωση και τον καταμερισμό της εργασίας με κύριο κριτήριο την κοινωνική θέση και το φύλο. Τέταρτον πολιτιστικών, με τη μετεξέλιξη από το θρησκευτικό στον κοσμικό πολιτισμό και την επικράτηση υλιστικών, ορθολογιστικών και ατομικεντρικών αξιών. Και μόνη η εξελικτική μακρά διαδικασία της παγκοσμιοποίησης διατηρεί τα όρια της κοινωνικής πολιτικής σε συνεχή κίνηση.

Η Ευρώπη και η Αμερική διαμόρφωσαν την ταυτότητα τους με βάση ενδογενείς εξελίξεις. Σε παγκόσμιο όμως επίπεδο δρομολόγησαν τα συμφέροντα τους με βάση τη δυνατότητα επικυριαρχίας στον υπόλοιπο κόσμο. Δόξης πεδίο λαμπρό η κατάκτη-

ση και η αποικιοποίηση, πηγές εκμετάλλευσης και εν γένει αποκλεισμού από μια δικαιότερη κατανομή κάθε είδους εθνικών και παγκόσμιων πόρων.

Ο βιομηχανικός καπιταλισμός καθιέρωσε πρότυπα μεγάλων κοινωνικών ανισοτήτων. Οι ταξικές σχέσεις εξαρτώνται από τους κατέχοντες τον έλεγχο των μέσων παραγωγής και διαμορφώνονται σε βάρος εκείνων που απλά διαχειρίζονται την ικανότητα τους για εργασία. Οι ταξικές διακρίσεις βάρυναν περισσότερο με τη δημιουργία νέων κοινωνικών στρωμάτων και επαγγελματικών ομάδων. Τα κοινωνικά πρότυπα της νεωτερικότητας ευνοούν διακρίσεις με βάση το φύλο ή τη φυλή και παράγουν κοινωνικές διακρίσεις -κυρίως μέσα από διαδικασίες άνισων ευκαιριών. Οι εστίες αντίδρασης κατακερματίζονται και οι εργαζόμενοι διχάζονται. Η σύγχρονη πραγματικότητα συνδέεται άρρηκτα με τη διαχείριση της διαδικασίας διεύρυνσης των ανισοτήτων σε λεπτή ισορροπία με τη διατήρηση της κοινωνικής ειρήνης.

Παράλληλα, η πολυπλοκότητα των κοινωνικών προτύπων έχει πλέον ως κύρια συνισταμένη τη διεύρυνση της ατομικής επιλογής και της εξατομίκευσης στο πλαίσιο του σύγχρονου πολιτιστικού πλουραλισμού. Πολλοί αν όχι οι περισσότεροι άνθρωποι ζουν σήμερα θεωρώντας την ασφάλεια που παρέχει το κράτος πρόνοιας και η κοινωνική πολιτική ως δεδομένα. Αυτό επιτρέπει αυτό που ο Ulrich Beck αποκαλεί «θεσμιοποιημένο ατομισμό» (institutionalized individualism) -έναν εγωκεντρικό καταναλωτισμό ο οποίος παρά ταύτα στηρίζεται σε ένα σύστημα ευημερίας που οικοδομήθηκε όταν οι άνθρωποι μοιράζονταν περισσότερο συλλογικές αξίες (Beck 1998). Παρά ταύτα, η ανάπτυξη συλλογικών μηχανισμών κοινωνικού ελέγχου -υπηρεσίες υγείας, κοινωνικής ασφάλισης ή εκπαίδευσης- κάθε άλλο παρά κάμπτεται.

Το σύγχρονο περιβάλλον άσκησης της κοινωνικής πολιτικής συναρτάται με τη διαμόρφωση τριών βασικών παραμέτρων. Πρώτον, την αυξανόμενη ζήτηση για κοινωνικές παροχές λόγω κυρίως των δημογραφικών εξελίξεων και της αύξησης της ανεργίας και της υποαπασχόλησης. Δεύτερον, τις πιέσεις που υφίσταται το παραδοσιακό κράτος πρόνοιας. Τρίτον, την κοινωνική υποστήριξη που σταθερά απολαμβάνει το κράτος πρόνοιας. Ο κυριότερος παράγοντας που άμεσα ή έμμεσα επηρεάζει αυτές τις παραμέτρους είναι οι ραγδαίες μεταβολές στη διεθνή πολιτική οικονομία -η έξαρση της παγκοσμιοποίησης. Η δυνατότητα ελέγχου των εθνικών οικονομιών περιορίζεται και ο ρόλος της δημοσιονομικής πολιτικής

αποδυναμώνεται. Η ανάπτυξη του διεθνούς εμπορίου, της τεχνολογίας και των πολυεθνικών εταιρειών καθώς και το νέο πλαίσιο οικονομικής οργάνωσης με τη μετάβαση από την οικονομία της μεταποίησης σε εκείνη της παροχής υπηρεσιών είναι τα νέα βασικά χαρακτηριστικά.

Η πολυσχιδής φύση αλλά και ο αντιφατικός χαρακτήρας της κοινωνικής πολιτικής προεκτείνουν την κρισιμότητα του ρόλου της στη λεγόμενη εποχή «της ύστερης νεωτερικότητας». Τα νεωτερικά κράτη σταθερά παρεμβαίνουν και καθορίζουν τη μορφή της κοινωνικής οργάνωσης. Εν προκειμένω σπεύδουν να διαχειρισθούν τις ραγδαίες κοινωνικές αλλαγές που γεννά η παγκοσμιοποίηση -όχι όμως πάντα με όρους κοινωνικής πολιτικής. Η σύγχρονη φιλελεύθερη δημοκρατία έχει επικρατήσει ως αποτέλεσμα είτε της πάλης συμφερόντων και κοινωνικών ομάδων, είτε του οικονομικού ανταγωνισμού σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο. Στην Ευρώπη η σοσιαλδημοκρατία παραμένει ισχυρή υιοθετώντας τη ρύθμιση των συνεπειών της αγοράς για ουσιαστικότερη κοινωνική ευημερία, δικαιοσύνη και αναδιανομή. Δυστυχώς, όμως δεν έχει επιτευχθεί ούτε στη θεωρία ούτε στην πράξη ένας συγκερασμός των θετικών στοιχείων της φιλελεύθερης και της σοσιαλιστικής δημοκρατίας (Hall et al. 1992)- με την κοινωνική πολιτική να κυμαίνεται μεταξύ αναγκαίου κακού και πανάκειας.

Η παγκοσμιοποίηση εξακολουθεί να διαμορφώνει την πολιτική, την οικονομία και τον πολιτισμό και να μεταβάλλει την κοινωνία. Η ραγδαία επιτάχυνση της παράγει νέες μορφές νεωτερικότητας, νέες κοινωνικοοικονομικές ανάγκες, νέες κοινωνικές αλλαγές, νέα όρια άσκησης κοινωνικής πολιτικής. Η αντίληψη του τόπου και του χρόνου έχει σχεδόν ενοποιηθεί, οι αποστάσεις έχουν σχεδόν εκμηδενισθεί, οι κοινωνίες αντιλαμβάνονται τα προβλήματα των άλλων κοινωνιών. Σε πείσμα των φονταμενταλισμών -εθνικιστικής, θρησκευτικής ή άλλης προέλευσης- οι ομοιότητες παγκοσμίως διευρύνονται σε βάρος των διαφορών. Στο μέλλον η κοινωνιολογία θα απαντήσει αν βρισκόμαστε πέρα από τα όρια της νεωτερικότητας, αν πράγματι βιώνουμε μια «νέα εποχή», ένα νέο πλαίσιο πολιτικής, οικονομικής, κοινωνικής και οικονομικής ζωής. Στο παρόν η κοινωνική πολιτική επείγεται να απαντήσει με ποιους μετασχηματισμούς της θα συνεχίσει να παράγει κοινωνική ευημερία και συνοχή με παγκόσμιο πλέον πρίσμα.

## Εθνικό & υπερεθνικό, κρίση & ανταπόκριση: αλήθειες & μύθοι

Παγκοσμιοποίηση δεν σημαίνει κατάλυση του εθνικού κράτους αλλά πολυσύνθετη και ανεξέλεγκτη, εν ολίγοις, άνωθεν η/και έξωθεν παρέμβαση εντός των ορίων του. Για την κοινωνική πολιτική, παγκοσμιοποίηση σημαίνει αμφισβήτηση πολλών από τις εγγενείς θεωρίες και παραδοχές της. Σαν ακαδημαϊκό πεδίο, η κοινωνική πολιτική φαίνεται σαν να παραπατάει στη σκέψη εκτός του εθνικού κράτους γιατί οι θεωρίες και οι έννοιες της αναπτύχθηκαν στο εθνικό πλαίσιο (Yeates 2001). Υπό την έννοια αυτή, οι προκλήσεις για επαναχαρτογράφηση του θεωρητικού πλαισίου της και επαναβεβαίωση του δέοντος αξιακού οπλοστασίου της βρίσκονται προ των σύγχρονων μελετητών της.

Κατά τις τελευταίες δεκαετίες οι σχέσεις, μεταξύ έθνους, κράτους και κοινωνικού κράτους διαταράχθηκαν από διαφορετικές τάσεις, δυνάμεις για αλλαγή, πολιτικές και πολιτιστικές πιέσεις (Clarke 2005). Οι επιδράσεις της παγκοσμιοποίησης συναριθμούν τη σημαντικότερη αιτία αυτής της διαταραχής. Υποσκάπτουν το έθνος-κράτος και επιβάλλουν νέους υπερεθνικούς θεσμούς και φορείς που άμεσα ή έμμεσα αναδιατάσσουν τα όρια άσκησης εθνικής πολιτικής και αναδιαμορφώνουν τα όρια και το περιεχόμενο της κοινωνικής πολιτικής (βλ. ενδεικτικά Esping-Andersen 1996, Deacon κ.α. 1997, Taylor-Gooby 2001, Yeates 2001).

Παραδοσιακά η κοινωνική πολιτική προσεγγίζει το κοινωνικό κράτος σαν εθνικό κράτος. Αυτοτελώς η προσέγγιση αυτή είναι μονοδιάστατη. Βεβαίως, το έθνος-κράτος αποτελεί τον πυρήνα της συγκριτικής ανάλυσης της κοινωνικής πολιτικής, παρέχοντας τη δυνατότητα μελέτης των διαφορετικών αρχών, θεσμών, εξελίξεων και εν τέλει μοντέλων εθνικών κοινωνικών κρατών (βλ. ενδεικτικά Rodgers κ.α. 1979, Esping-Andersen 1996, Hill 1996, Clasen 1999, Alcock & Craig 2001, Cochrane, Clarke & Gewitz 2001). Προκειμένου να κατανοηθούν τα χαρακτηριστικά του εθνικού κοινωνικού κράτους και να επεξηγηθούν επαρκώς αιτίες και αποτελέσματα της πορείας του η προσφυγή στην αντιπαραβολή της συγκριτικής ανάλυσης είναι απαραίτητη. Οι εθνικές μοναδικότητες είναι καθαρά λιγότερες από τις υπερεθνικές ομοιότητες και δεν προσφέρουν στατιστικά την ίδια επάρκεια δείγματος. Οι σχέσεις μεταξύ έθνους, κράτους και κοινωνικού κράτους οριοθετούν τη «χρυσή εποχή» του κοινωνικού κράτους. Η

σύγχρονη αναδιάταξη των σχέσεων αυτών συνιστά κομβικό στοιχείο του προβληματισμού για τις επιπτώσεις της παγκοσμιοποίησης στην κοινωνική πολιτική (Lewis 1998, Huber & Stevens 2001, Clarke 2004).

Παρότι όμως τα εθνικά κράτη φαίνεται ότι αποδυναμώνονται -στο πλαίσιο παραδείγματος χάριν της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης- οι αντίρροπες δυνάμεις εγκαθίδρυσης ενός σταθερού υπερεθνικού πολιτικού συστήματος συνεχίζουν να κυριαρχούν. Τα εθνικιστικά ιδεώδη, τα οφέλη του προστατευτισμού και τα συμφέροντα του ατλαντισμού αναπαράγουν τις εγγενείς δυσκολίες. Η ανεξέλεγκτη εισαγωγή θέσεων εργασίας χαμηλού κόστους και οι κίνδυνοι κοινωνικού ντάμπινγκ και απορρύθμισης επίσης. Η ΕΕ συμβολίζει πλέον περισσότερο τις απειλές της παγκοσμιοποίησης παρά την οικονομικά αποτελεσματική και κοινωνικά ευαίσθητη αντιμετώπιση της. Οι φόβοι ενισχύονται από τη διεύρυνση της με χώρες φτωχότερες από θεσμική και οικονομική άποψη. Ούτως κατέστησαν η μεν πολιτική ολοκλήρωση μακρινή, η δε οικονομική ολοκλήρωση προβληματική. Η κοινωνική ολοκλήρωση -αν είναι εν τέλει επιθυμητή- είναι ούτως ή άλλως επί του παρόντος μη ρεαλιστική. Το όραμα της Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Πολιτικής απομακρύνεται ακόμη περισσότερο, όχι μόνον λόγω της σαφούς έλλειψης προϋποθέσεων αλλά και κοινών στόχων στην κατεύθυνση αυτή.

Οι εθνικές κυβερνήσεις διατηρούν απείρως περισσότερες εξουσίες και αρμοδιότητες από όσες εκχωρούν. Στις τελευταίες ανήκει ασφαλώς ο υψηλός βαθμός δεσμευτικότητας στα ζητήματα οικονομικής πολιτικής. Η κοινωνική πολιτική δεν ανήκει εκεί όχι μόνο για προφανείς οικονομικούς, πολιτικούς και κοινωνικούς λόγους, αλλά και λόγω του τρέχοντος ιδεολογικού συστήματος. Στο πλαίσιο αυτό, εξακολουθεί να ασκείται κυρίως από το κράτος, να υπηρετεί κυρίως τα εθνικά συμφέροντα, να αναπαράγει, διαφυλάσσει και αναπτύσσει κυρίως το έθνος. Παράλληλα, όλες οι κοινωνικές διεργασίες της παγκοσμιοποίησης διαδραματίζονται εντός του εθνικού κράτους. Ροές, θεσμοί και σχέσεις είναι διεργασίες που -εν μέρει πλέον- εξελίσσονται εκτός των εθνικών συνόρων αλλά υλοποιούνται εντός αυτών (Clarke 2005).

Από την άλλη πλευρά, η ρητορεία περί του 'τέλους τους κράτους ευημερίας' λόγω παγκοσμιοποίησης αποδεικνύεται τουλάχιστον υπερβολική. Στοιχεία και αναλύσεις καταδεικνύουν την εγγενή ανθεκτι-

κότητα του και την επίκτητη προσαρμοστικότητα του (βλ. ενδεικτικά Esping-Andersen 1996, Kuhnle 2000, Taylor-Gooby 2001). Σε κάθε επίσης περίπτωση, είμαστε τώρα σε θέση να διακρίνουμε πιο καθαρά, τους μύθους από τις πραγματικότητες της 'κρίσης' του κοινωνικού κράτους (Castles 2004). Ενδεικτικά, πρόσφατη εμπειρική ανάλυση του Castles βασισμένη σε στοιχεία του ΟΟΣΑ που δείχνει ότι το μεγαλύτερο μέρος της περί κρίσης επιχειρηματολογίας «προικοδοτείται από μυθικά στοιχεία» για τρεις λόγους. Πρώτον, την άρνηση να συνεκτιμηθεί η πολυπλοκότητα του πολιτικού πλαισίου των προηγμένων, δημοκρατικών, καπιταλιστικών κοινωνιών. Δεύτερον, τον ισχυρισμό ότι η επερχόμενη κρίση υποτίθεται ότι θα επηρεάσει όλες τις χώρες, ανεξάρτητα από τις οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές τους συνθήκες και ανεξάρτητα από τις προηγηθείσες εξελίξεις στην κοινωνική τους πολιτική. Τρίτον, την αναντιστοιχία μεταξύ της υποτιθέμενης καθολικής των επιχειρημάτων εμβέλειας και της εξαιρετικής στενότητας των εμπειρικών αποδεικτικών στοιχείων στα οποία στηρίζονται (2004: 6-7).

Υπάρχουν ενδείξεις για μια τάση επιβράδυνσης του ρυθμού ανάπτυξης των κοινωνικών δαπανών αλλά όχι ενδείξεις μια γενικής και σταθερής τάσης συρρίκνωσης, υποβάθμισης ή αποδόμησης. Είναι επίσης συζητήσιμο σε ποιο βαθμό οι διαφοροποιήσεις της δαπάνης σχετίζονται άμεσα με τις αλλαγές στη διεθνή οικονομία ή με εξελίξεις σε εθνικό επίπεδο. Οι χώρες με ισχυρή αριστερή παράδοση επιδεικνύουν υψηλότερα επίπεδα δαπανών αλλά και υψηλότερα επίπεδα προσαρμοστικότητας. Είναι αυτές ακριβώς που έχουν ταχύτερα μετασχηματισθεί ώστε να ανταποκριθούν σε νέες ανάγκες συνυφασμένες με τη γήρανση του πληθυσμού και την αλλαγή των οικογενειακών δομών (Castles 2004: 110) Από την άλλη πλευρά αναγνωρίζεται ότι η ραγδαία φθίνουσα γεννητικότητα συνιστά μια πραγματική απειλή. Πολιτικές φιλικές στην οικογένεια και τη συμμετοχή των γυναικών στην εκπαίδευση και την απασχόληση είναι ίσως η καλύτερη απάντηση -όπως καταδεικνύει η Σκανδιναβική εμπειρία.

### **Νέα «παγκόσμια» όρια;**

Η διαμόρφωση των ορίων της κοινωνικής πολιτικής συναρτάται κυρίως με το εύρος των πεδίων της, το βάθος των παρεμβάσεων της, τη δυναμική της εξέλιξης της, τη σχέση της με την οικονομική πολιτική και το χαρακτήρα της εντεινόμενης παγκοσμιοποι-

ησης. Παράμετροι όπως η ιδεολογική προσέγγιση, η κοινωνική υποστήριξη, η οργάνωση και ο καταμερισμός της εργασίας, ο πλούτος μιας κοινωνίας, διατηρούν οριζόντια ιδιαίτερη βαρύτητα. Σήμερα, οι επιδράσεις της παγκοσμιοποίησης είναι το ζήτημα το οποίο επι-κυριαρχεί στις σημερινές προκλήσεις αλλά και τις αυριανές προοπτικές της κοινωνικής πολιτικής.

Συνεπεία τούτου, κατά την τελευταία δεκαετία αναπτύσσεται ένας τομέας που αναφέρεται στην «Παγκόσμια Κοινωνική Πολιτική» (Global Social Policy) από μια σειρά επιστημόνων με προεξάρχοντα τον Bob Deacon (βλ. ενδεικτικά 1997 και 2005). Περιεκτικά αυτή εννοείται ως «παγκόσμια κοινωνική αναδιανομή, παγκόσμια κοινωνική ρύθμιση και παγκόσμια κοινωνικά δικαιώματα» (Deacon 2005: 437-8). Εμπεριέχει τους αναδυόμενους μηχανισμούς διαχείρισης του «παγκόσμιου κοινωνικού κεφαλαίου» (για παράδειγμα, κεφάλαια για την καταπολέμηση του AIDS, της φυματίωσης ή της ελονοσίας) της παγκόσμιας κοινωνικής ρύθμισης (για παράδειγμα, οι βασικές προδιαγραφές της εργασίας, ή τα διεθνή πρότυπα ποιότητας τροφίμων) και τα παγκόσμια κοινωνικά δικαιώματα (για παράδειγμα, η προαγωγή της περί κοινωνικών δικαιωμάτων ατζέντας του ΟΗΕ καθώς και ο έλεγχος και η εφαρμογή τους μέσω «μαλακής νομοθεσίας» -soft law).

Στο πλαίσιο αυτό προωθείται σύμφωνα με τον Deacon

*ένα παγκόσμιο κοινωνικό σχέδιο μεταρρύθμισης το οποίο θα καλεί για περισσότερη μάλλον παρά λιγότερη αναδιανομή πόρων μεταξύ κρατών, για περισσότερη μάλλον παρά λιγότερη κοινωνική και εργατική ρύθμιση σαν πλαίσιο για τη λειτουργία των επιχειρήσεων, για περισσότερη μάλλον παρά λιγότερη εξουσία σε υπερεθνικούς φορείς για να παρεμβαίνουν σε υποθέσεις των κρατών που αμελούν τους πολίτες τους... Δεν θα υπάρχει ελεύθερο εμπόριο χωρίς παγκόσμια κοινωνική ρύθμιση. Δεν θα υπάρχει παγκόσμια κοινωνική ρύθμιση χωρίς παγκόσμια αναδιανομή. Για να διασφαλισθούν τα οφέλη των πολιτών (και όχι των κυβερνήσεων τους) δεν θα υπάρχει παγκόσμια αναδιανομή χωρίς να υπάρχει η δυνατότητα προσφυγής των πολιτών ενώπιον ενός παγκόσμιου δικαστηρίου κοινωνικών δικαιωμάτων. Εμπόριο, ρύθμιση, αναδιανομή και δυνατότητα προσφυγής πηγαίνουν χέρι-χέρι (Deacon κ.α. 1997: 213).*

Αναμφίβολα φιλόδοξο και δυσεφάρμοστο σχέδιο αλλά όχι ουτοπικό. Αναμφίβολα επίσης το σχέδιο

αυτό προδιαγράφει νέους όρους και νέα όρια κοινωνικής πολιτικής. Αναδεικνύει επίσης νέες προκλήσεις για τους μελετητές της. Αποπνέει νέα οράματα και κάποιες ελπίδες. Μετατοπίζει το βασικό άξονα της κοινωνικής πολιτικής από το εθνικό στο παγκόσμιο στερέωμα. Απαιτεί συνολικότερη διερεύνηση των κοινωνικών αναγκών υπό παγκόσμιο πρίσμα. Παραμένει όμως ζήτημα που προϋποθέτει μια παγκόσμια στρατηγική συνεργασίας όλων εκείνων των ομάδων που θίγονται από την παγκοσμιοποίηση προκειμένου η παγκόσμια οικονομία να αποδεχθεί ένα σύστημα κοινωνικής δικαιοσύνης (Cox 1999 στο Deacon 2005). Παραμένει επίσης ζήτημα κυρίως πολιτικό. Ζήτημα των πολιτικών. Όπως όμως επισημαίνει ο Abel-Smith,

Αυτό που είναι λυπηρό (με τις βασικές περί κοινωνικής πολιτικής ερωτήσεις), είναι ότι αντιμετωπίζονται από πολιτικούς που είναι πεπεισμένοι ότι γνωρίζουν τις απαντήσεις και δεν πιστεύουν ότι χρειάζονται την κοινωνική έρευνα για να τους βοηθήσει να τις βρουν. Ας ελπίσουμε ότι μια ημέρα η ταπεινοφροσύνη θα ξαναέρθει στη μόδα. Γιατί χωρίς αυτήν, οι σκοποί της κοινωνικής πολιτικής δεν θα επιτευχθούν ποτέ (1989: 316).

### Συμπεράσματα

Τα όρια της κοινωνικής πολιτικής διαγράφουν την εικόνα της, περιγράφουν το ρόλο της, καταγράφουν τα κριτήρια για την επιτυχία της, αγιογραφούν ή απομυθοποιούν την αποστολή της. Η μεταβαλλόμενη και διεπιστημονική φύση της βρίσκεται σε μια αέναη διαδικασία προσαρμογής στις ρέουσες κοινωνικές ανάγκες και διαχείρισης των αντιφατικών πτυχών της. Η πολυεπίπεδη διερεύνηση της χρησιμοποιεί εργαλεία συγγενικών επιστημών που αλληλοσυμπληρώνονται για να αναλύσουν τις αιτίες και να συνθέσουν τις λύσεις. Η μελέτη της υποστηρίζεται περισσότερο από στοιχεία εμπειρικής κοινωνικής έρευνας παρά θεωρητικής ανάλυσης. Η άσκηση της στηρίζεται κυρίως σε αξιακή και πολιτική ιδεολογία. Ανεξαρτήτως προσέγγισης -θεωρητικής, εμπειρικής, ή ιδεολογικής- η αναγνώριση του ρόλου της απορρέει από την πίστη στην ιερότητα του σκοπού της: να καταπολεμήσει ή έστω να απαλύνει θεμελιώδη ατομικά και κοινωνικά προβλήματα για την ανθρωπινή ύπαρξη και την κοινωνική συνύπαρξη.

Το περί ορίων της κοινωνικής πολιτικής ζήτημα συνδέεται τόσο με τη μελέτη όσον και την άσκηση της. Στην πρώτη περίπτωση αφορά την επιστημονική

κοινότητα και στη δεύτερη την κοινωνία. Συνδυαστικά αφορά τα πεδία που νομιμοποιείται να παρεμβαίνει, το βαθμό στον οποίο νομιμοποιείται να παρεμβαίνει και το μέτρο της επίδρασης της. Τα πεδία δράσης της είναι περίπου δεδομένα. Το ερώτημα είναι σε τι βαθμό είναι συλλογικά επιθυμητή η παρέμβαση της κοινωνικής πολιτικής για να επηρεάσει τη διάρθρωση των πεδίων αυτών αλλά και σε ποιο βαθμό έχει τη δυνατότητα να επιδράσει στα παράγωγα τους. Το βάθος των ορίων της -ο βαθμός νομιμοποίησης, άρα αποδοχής και υποστήριξης της, σε μια κοινωνία- συναρτάται με σύνθετες έννοιες και πολύμορφες διεργασίες όπως κοινωνική δικαιοσύνη και κοινωνική συμμετοχή, ηθικές αξίες και ατομικά πρότυπα, πολιτικό και διοικητικό σύστημα, κατανομή και αναδιανομή πόρων, αλληλεγγύη μεταξύ κοινωνικών ομάδων, γενεών και κοινωνιών.

Κοινωνική πολιτική σημαίνει πρωτίστως διερεύνηση των αιτιών, του τρόπου και των επιδράσεων των πολιτικών αναδιανομής -πόρων, πρόσβασης, ευκαιριών. Στο σύγχρονο περιβάλλον τα όρια της μεταβάλλονται γοργά, οι παγκόσμιες ανισότητες επεκτείνονται και η ανάγκη παγκόσμιας αναδιανομής εντείνεται. Η κοινωνική πολιτική δεν πρέπει να περιορίζεται στην καταπολέμηση της οικονομικής φτώχειας αλλά να αποσκοπεί στην καταπολέμηση της κοινωνικής ανισότητας. Οι πόροι που διατίθενται για κοινωνική πολιτική είναι ούτως ή άλλως το κρισιμότερο πεδίο αποφάσεων της οικονομικής πολιτικής. Τα δυνάμει όρια της απογειώνονται ακριβώς όταν συσχετίζονται με την οικονομική πολιτική και την επίδραση της στην κοινωνική ευημερία. Όταν δηλαδή η κοινωνική πολιτική αναγορεύεται σε πολυδιάστατο χώρο ευρύτερου ιδεολογικοπολιτικού διακυβεύματος, όταν ανάγεται σε πεδίο αντικρουόμενων συμφερόντων, αντιθέσεων, αντιπαραθέσεων ή ακόμη και κοινωνικών συγκρούσεων. Οικονομική και κοινωνική πολιτική είναι αδιαίρετες αλλά, στην πράξη, όχι συμπληρωματικές. Όταν όμως η οικονομική ανάπτυξη δεν προωθεί κοινωνικά αλλά μόνο οικονομικά συμφέροντα μετατρέπεται από ζωτικούς σκοπούς σε διαστρεβλωτικός αυτοσκοπός.

Εξωγενώς, η μακράιωνη διαδικασία της παγκοσμιοποίησης διατηρεί τα όρια της κοινωνικής πολιτικής σε συνεχή κίνηση. Η σύγχρονη πραγματικότητα συνδέεται με τη διαχείριση -σε παγκόσμιο επίπεδο- της διαδικασίας διεύρυνσης των ανισοτήτων σε εύθραστη ισορροπία με την ανάγκη διατήρησης της κοινωνικής ειρήνης. Παγκοσμιοποίηση σημαίνει πολυεπίπεδη και εν πολλοίς ανεξέλεγκτη αναδιαμόρ-

φωση των ορίων της κοινωνικής πολιτικής. Σημαίνει αμφισβήτηση πολλών από τις εγγενείς θεωρίες και παραδοχές της κοινωνικής πολιτικής γιατί ως επισημονικό πεδίο οι έννοιες και οι στόχοι της αναπτύχθηκαν στο εθνικό περιβάλλον. Η πολυδιάστατη όμως φύση της αναπαράγει την κρισιμότητα του ρόλου της και πέραν της εποχής της νεωτερικότητας.

Σύμφωνα με την ανάλυση που προηγήθηκε, η δι-αμόρφωση των ορίων της σύγχρονης κοινωνικής πολιτικής συναρτάται κυρίως με τους εξής παράγοντες: Πρώτον, το εύρος των πεδίων της. Δεύτερον, το βάθος των παρεμβάσεων της. Τρίτον, το μέτρο της επίδρασης της. Τέταρτον, τη δυναμική της εξέλιξης της και τα πολυσχιδή ερείσματα που την επηρεάζουν. Πέμπτον, τη λογική και την ισορροπία της σχέσης της με την οικονομική πολιτική. Έκτον, την ένταση και το χαρακτήρα της παγκοσμιοποίησης. Σε κάθε περίπτωση, δεν είναι πιθανό να είναι κανείς

ουδέτερος ή αδιάφορος για ζωτικά ζητήματα που εξαντικειμένου δεν είναι ουδέτερα ή αδιάφορα -όπως η κοινωνική δικαιοσύνη ή η αναδιανομή. Είναι σημαντικό μέρος της ζωής και των αξιών μας οι οποίες καθορίζουν εν πολλοίς και τις περί ορίων της κοινωνικής πολιτικής απόψεις μας.

Εν ολίγοις, η κοινωνική πολιτική είναι ένα συναρπαστικό -για κάποιους ίσως συγκινητικό- αδιαίρετο διεπιστημονικό πεδίο κοινωνικής παρέμβασης και συλλογικής δράσης. Αντιμάχεται και προασπίζει, αμφιθυμεί και μεταλάσσεται, υπηρετεί και προάγει. Τα όρια της καταλήγουν ένα κράμα ηθικο-κοινωνικών αρχών και κοινωνικό-πολιτικής διεργασίας. Δεν είναι ευδιάκριτα, συγκεκριμένα ή στατικά. Το ουσιαστικό νόημα της αναζήτησης ορίων για την κοινωνική πολιτική συμπίπτει εν τέλει με την ουσία της αναζήτησης του νοήματος της.

## Βιβλιογραφία

- Abel-Smith, B. and Townsend P. (1955), *New Pensions for the Old*, Fabian Research Series No. 171, δεύτερη ανατύπωση, London: Fabian Publications Ltd., March.
- Abel-Smith, B. (1958), 'Whose welfare state?' στο Mackenzie N. (ed), *Conviction*, London: McGibbon & Kee.
- Abel-Smith, B. (1964), *Freedom in the Welfare State*, Fabian Tract 353, τρίτη ανατύπωση, London: Fabian Society, March.
- Abel-Smith, B. (1966), *Labour's Social Plans - Socialism Affluence*, Fabian Tract 369, London: Fabian Society, November.
- Abel-Smith, B. (1989), 'Concluding thoughts: an inside view', in Bulmer M., Lewis J., Piachaud D. (eds), *The Goals of Social Policy*, London: Unwin Hyman.
- Alcock P. and Craig G. (eds) (2001), *International Social Policy*, Basingstoke: Palgrave.
- Atkins A. B. (2004), *New Sources for Development Finance*, Milton Keynes: Open University Press.
- Beck U. (1998), 'The Cosmopolitan Manifesto', in *The New Statesman* (20 March).
- Berthoud R. (ed) (1985), *Challenges to Social Policy*, Aldershot: Gower.
- Castles F. G. (2004), *The Future of the Welfare State: Crisis Myths and Crisis Realities*, Oxford: Oxford University Press. [από σχετική βιβλιοκριτική στο *Journal of Social Policy*, 35, 2, 321-3, April 2006].
- Clarke J. (2004), *Changing Welfare, Changing States: New Directions in Social Policy*, London: Sage.
- Clarke J. (2005), 'Welfare States as Nation States: Some conceptual reflections', *Social Policy and Society*, 4:4, 407-415.
- Clasen J. (ed) (1999), *Comparative Social Policy: Concepts, Theories and Methods*, Oxford: Blackwell.
- Cochrane A., Clarke J. and Gewitz S. (eds) (2001), *Comparing Welfare States*, London: Sage.
- Cox R. W. (1999), 'Civil society and the turn of the millenium: prospects for an alternative world order', *Review of International Studies*, 25.

- Culyer A.J. (1981), 'Economics, social policy and social administration: the interplay between topics and disciplines', *Journal of Social Policy*, 10 (3).
- Culyer A.J. (1983), *The Political Economy of Social Policy*, Oxford: Martin Robertson.
- Deacon B. (2005), 'The Governance and Politics of Global Social Policy', *Social Policy & Society*, 4:4, 437-445, Cambridge: Cambridge University Press.
- Deacon B., Hulse M. and Stubbs P. (1997), *Global Social Policy: International Organisations and the Future of Welfare*, London: Sage.
- Dean H. (2006), *Social Policy*, Cambridge: Polity Press.
- Donnison D. V. (1975), *An Approach to Social Policy*, Dublin: National Economic and Social Council and Republic of Ireland Stationery Office.
- Esping-Andersen G. (ed) (1996), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, London: Sage-UNRISD.
- Gough I. (1979), *The Political Economy of the Welfare State*, London: Macmillan.
- Hall S., Held D., McGrew A. (eds) (1992), *Modernity and its Futures*, Oxford: Polity Press/Blackwell Publishers.
- Heidenheimer A. (1986), 'Politics, policy and policy as concepts in English and continental languages: an attempt to explain divergences', *Review of Politics*, 48 (1).
- Hill M. (1996), *Social Policy: A comparative analysis*, London: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- Hill M. (1997), *Understanding Social Policy*, fifth edition, Oxford: Blackwell Publishers.
- Huber E. and Stevens J.D. (2001), *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*, Chicago: University of Chicago Press.
- Jones Finer C. (1994), 'Barbara Rogers' στο Page R. και Baldock J. (eds), *Social Policy Review* 6, Social Policy Association.
- Klein R. (1988), 'The study of social policy', *The Political Quarterly*, January-March.
- Kuhnle S. (ed) (2000), *Survival of the European Welfare State*, London: Routledge.
- Lewis G. (1998), *Forming Nation, Framing Welfare*, London: Sage.
- Marshall T. H. (1965), *Social Policy*, London: Hutchinson University Library.
- Piachaud D. (1989), 'Social Policy and the Economy - Introduction' στο Bulmer M., Lewis J., Piachaud D. (eds), *The Goals of Social Policy*, London: Unwin Hyman.
- Pinker R. (1971), *Social Theory and Social Policy*, London: Heineman Educational.
- Rodgers B. N., Doron A., Jones M. (1979), *The Study of Social Policy: A Comparative Approach*, London: George Allen & Unwin.
- Taylor-Gooby P. (ed) (2001), *Welfare States under Pressure*, London: Sage.
- Titmuss R. M. (1968), *Commitment to Welfare*, London: George Allen and Unwin.
- Titmuss R. M. (1974), *Social Policy*, fourth impression, London: George Allen and Unwin. (τέταρτη έκδοση 1983).
- Titmuss R. M. (1976), *Essays on the Welfare State*, τρίτη έκδοση, London: George Allen and Unwin (πρώτη έκδοση 1958, δεύτερη έκδοση 1963).
- Townsend P. and Gordon D. (2002), *World Poverty: New Policies to Defeat an Old Enemy*, Bristol: Policy Press.
- Yeates N. (2001), *Globalization and Social Policy*, London: Sage.